

EBPMの現状と課題

—国会はEBPMにどう向き合っていくべきか—

衆議院調査局首席調査員

國 廣 勇 人

(国土交通調査室 (前決算行政監視調査室))

■ 要 旨 ■

EBPMについては、政府と研究者間においては、EBPM推進委員会やEBPMアドバイザリーボードを発足させ、システムティックな議論を展開しており、効果的なEBPMの在り方についての議論が「緒に就いた段階」から「軌道に乗り出した段階」に進展している。

一方で、昨今の国会においては、本会議や委員会での質疑において、EBPMが取り上げられることが多くなっており、その必要性については会派を超えた共通認識になりつつある。この機会に、国会においても、EBPMを積極的に監視し、継続的な議論を行う場を設け、必要であれば、より良いものにすべく政府に改善を求める活動を行っていくべきではないか。

《 構 成 》

はじめに

I EBPMの全体像

II 国会のEBPMへの監視の在り方 おわりに

はじめに

「証拠に基づく政策立案」(Evidence-Based Policy Making 以下「EBPM」という。)は、内閣官房行政改革推進本部事務局 (以下「行革事務局」という。)によると、①政策目的を明確化させ、②その目的達成のため本当に効果が上がる政策手段は何かなど、政策手段と目的の論理的なつながりを明確にし、③このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス (根拠) を可能な限り求め、「政策の

基本的な枠組み」を明確にする取組と説明されている¹。

EBPMは、我が国の経済社会構造が急速に変化する中、限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開することを目指すための取組である²。

本稿では、まずIとしてEBPMの全体像を概観した後、IIとして、国会のEBPMへの監視³の在り方について検討していきたい。

I EBPMの全体像

1 EBPMの起源

EBPMの起源については、「エビデンスに基づく医療」(EBM: Evidence-Based Medicine) と計量経済学に起因する流れの双

¹ 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMの推進について」(2022. 6. 17) 1頁。第2回EBPM推進委員会配付資料

² 総務省EBPMに関する有識者との意見交換会事務局「EBPM (エビデンスに基づく政策立案) に関する有識者との意見交換会報告 (議論の整理と課題等)」(2018. 10) 1頁

³ 本稿では、国会は、EBPMそのものに「参画 participation 又は関与 involvement」、すなわち政策の立案段階でEBPMに加わるのではなく、研究者及び政策立案者が提示したEBPMを「監視 oversight」する必要性を主張する立場から論考を進めていく。将来的には議員立法においても精緻なEBPMが実装されることが望ましく、この場合は政策立案段階から議員の参画が必要となる。ただし、この検討は今後の課題とし、まずは「監視」の必要性を説いていきたい。

方があるとされている⁴。本稿では、特に重要な前者について概説しておきたい。これは、患者への医療行為に係る意思決定において、その時点で得られる医療における最善の科学的根拠を利用しようとするものである。

例えば、心筋梗塞後には不整脈が多いと予後が悪いことが分かっていたため、不整脈発生時には、抗不整脈の薬を使用することが通常であった。これに対して1989年にCAST Studyという研究⁵が行われた。これは、本当に抗不整脈の薬を使うことが正しいかどうかを検証するために行われた実験である。その実験は、参加者をランダムに半々に分け、片方のグループには不整脈の薬を、別のグループにはダミーの薬を使い、結果としてどれ位の差がつくかというものであった。その結果、実際効果があると思われていた不整脈の薬を使った参加者の方が、死亡率が3～5%ほど高くなっていた。薬を使った方が悪い結果が出たのである。こうして抗不整脈の薬の使用は逆効果との結論が導かれた。

このように実際にデータを取り、分析をすることによって正しい判断ができる、それが「医療におけるエビデンス」による考え方の基盤となっているのである。

E B P MはこうしたE B M等を政策立案に応用しようとしたものであり、英国では1997

年からのブレア政権、米国では2009年からのオバマ政権で本格的に始められ、我が国でも2010年代からE B P Mの必要性を説く議論が高まってきた。

2 我が国の取組の経緯

(1) 統計改革推進会議と骨太方針

平成29年2月に、政府に「統計改革推進会議⁶」が設置され、5月に「統計改革推進会議最終取りまとめ」が決定された。

本取りまとめでは、「E B P Mを推進することにより、ユーザー側のニーズを反映した統計等が一層求められ、政策の改善と統計の整備・改善が有機的に進む」として、「E B P Mと統計の改革は車の両輪」とされた。

また、「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太方針」という。）2017⁷でも、「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてE B P Mの実践を進め」ることとされた。これが我が国の本格的なE B P Mの出発点と言えよう。

(2) E B P M推進委員会等

平成29年7月に「官民データ活用推進戦略会議⁸」の下に、「E B P M推進委員会」が設置され、この場で政府全体としてのE B P Mを推進することとなった。E B P M推進委員会

⁴ 関沢洋一「文理(不)融合という観点から見たE B P M」『R I E T I コラム』独立行政法人経済産業研究所(2020.10.30)。また、米国では、1960年代頃から蓄積されてきた政策評価の取組で、今日のE B P M推進において重要な「遺産」と言うべきものを残したとする研究もある(杉谷和哉『政策にエビデンスは必要なか—E B P Mと政治の間—』ミネルヴァ書房(2022)13-14頁)。

⁵ 西内啓(株式会社データビークル取締役)へのインタビュー記事「総務省統計局データ・ステート(E B P M入門)」<<https://www.stat.go.jp/dstart/point/lecture/01.html>>(2022.11.25閲覧)

⁶ 平成28年秋、G D P統計等の経済統計の見直しを契機として、政府全体におけるE B P Mの定着、国民のニーズへの対応等の観点から、抜本的な統計改革及び一体的な統計システムの整備等を政府が一体となって強力に推進するために必要な検討を行うことを目的として設置された。内閣官房長官を議長とし、関係閣僚及び有識者で構成。

⁷ 直近の骨太方針2022では、①行政事業レビューシートを順次見直し、予算編成プロセスでのプラットフォームとしての活用、②エビデンスによって効果が裏付けられた政策等への予算の重点化、③重要な政策課題に取り組む基金についてE B P Mの手法を前提としたP D C Aの取組の推進等が掲記されている。

⁸ 官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的とした「官民データ活用推進基本法(平成28年法律第103号)」では、制定時の第20条で、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(I T総合戦略本部)に、官民データ活用推進戦略会議を置くとする規定があったが、「デジタル社会形成基本法」(令和3年法律第35号)の制定により、I T総合戦略本部及び官民データ活用推進戦略会議が廃止され、デジタル社会推進会議が設置された。

は、翌8月から議論を重ねてきたが、デジタル庁が令和3年9月に設置されたことに伴い、同委員会は、「デジタル社会推進会議⁹」の下に移行することとなった。

また、平成30年度からは、各府省に、組織内におけるEBPM推進のモニタリング、指導等の役割を担う「政策立案総括審議官」が置かれ、その取組を主導することとなった。

(3) EBPMアドバイザーボード

この動きと並行して、骨太方針2020において、「EBPMの仕組みと予算の重点化、複数年にわたる取組等の予算編成との結び付きを強化することにより、ワイズスペンディングを徹底する」ため、「経済財政諮問会議の下、専門家の知見を活用しつつ、EBPMの枠組みを強化する」とされた。これを受け、令和2年10月から、経済財政諮問会議の下にある経済・財政一体改革推進委員会の下に、有識者から成る「EBPMアドバイザーボード」（以下「アドバイザーボード」という。）が設置されている。

現在、アドバイザーボードでは、改革工程表¹⁰について、EBPMの観点から改善点（エビデンスを踏まえた、KPI¹¹の見直しや、政策目標とKPIの関係の改定など）を指摘し、経済・財政一体改革推進委員会の議論をEBPMの観点からサポートしている。

このEBPM推進委員会とアドバイザーボードが政府全体のEBPMの牽引役となっているが、そこでの検討状況は後述する。

このほか、総務省行政評価局は、平成30年度より、EBPMのリーディングケースの提

示を目指し、関係府省及び学識経験者とともに政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究を行っている。令和3年度まで、延べ11のテーマを実施している。

3 EBPMの手法

(1) ロジックモデル

ロジックモデルとは、「現状と課題」を把握した上で、政策遂行によって課題が解決されるまでの論理的な道筋を示したものであり、EBPMを構築する上で重要なものである。

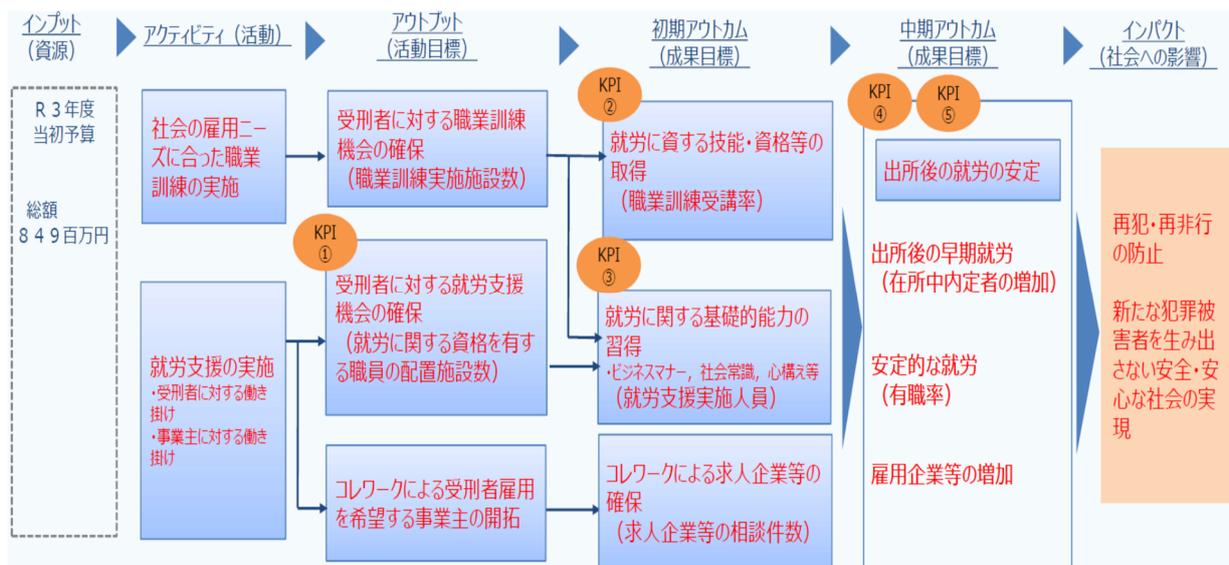
例えば、法務省の「受刑者就労支援体制等の充実」事業では、出所後の社会において安定した社会生活を送ることができず、再犯し矯正施設に戻ってしまうという「現状」があり、在所中における就労支援体制を更に整備・充実させる必要があるとの「課題」の下、図表1のとおり図式化されている。

⁹ デジタル庁設置法（令和3年法律第36号）第14条第2項において、デジタル庁に、デジタル社会推進会議を置くことされ、同会議は、①デジタル社会の形成のための施策の実施の推進、②デジタル社会の形成のための施策について必要な関係行政機関相互の調整の事務をつかさどるとされている。なお、前掲注8参照。

¹⁰ 骨太方針2018に盛り込まれた「新経済・財政再生計画」を着実に実行するため、同計画に掲げられた主要分野ごとの重要課題への対応とKPI、それぞれの政策目標とのつながりを明示することにより、目指す成果への道筋を示すもの。

¹¹ Key Performance Indicatorの略称。「重要業績評価指標」と訳され、目標達成に向かってプロセスが適切に実行されているかを定量的に評価するための指標。

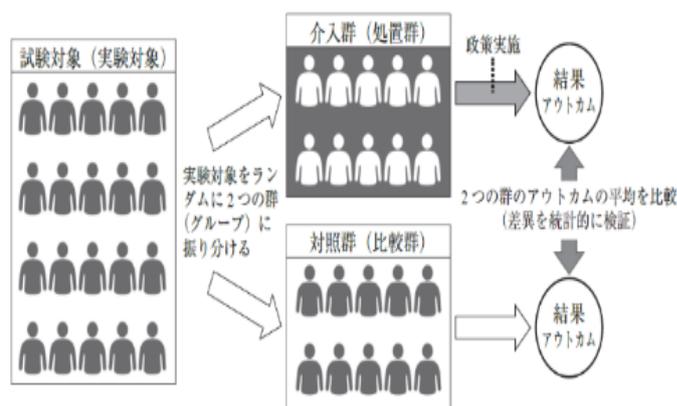
(図表 1) ロジックモデルの例



(出所) 法務省矯正局資料

ロジックモデルの作成は、E B P Mの基本であるが、内閣官房によれば、「各府省において政策立案総括審議官等が中心となって、それぞれの実情に応じ、ロジックモデルの作成、活用を中心としたE B P Mの実践を進めており、事業の性質上なじまないものを除き、作成する意義が大きい新規事業等を中心に取組を進めている」と説明されている¹²。令和3年度においては、予算プロセスにおいて、各府省でロジックモデルを作成、活用した事業は402事業であった¹³。

(図表 2) R C Tのイメージ



(出所) E B P Mの取組と課題「国立国会図書館調査及び立法考査局」(2020. 3)

(2) 具体的な実施方法

ア ランダム化比較試験 (R C T)

ロジックモデルにおいて、アウトプットからアウトカムへの因果関係を分析する上で最も信頼が置ける手法は、ランダム化比較試験 (R C T : Randomized Controlled Trial) とされている。対象者をランダムにグループに分け、政策手段の対象グループ (介入群) と非対象グループ (比較対照群) で比較し、政策効果の分析を行うものである (図表 2)。

他の条件を排除するため、グループ分けをランダムに行うほか、対象者自身もどちらのグループか分からないようにするなど厳密性の確保のための条件設定が必要とされる。

R C Tの具体的な事例を示す前に、「ナッジ」 (nudge) という政策手段を紹介したい。「ナッジ」の直訳は「ひじでそっと押して注意を引くこと」だが、行政では「人々が自分自身にとってより良い選択を自発的に取れるよう

¹² 第204回国会参議院総務委員会会議録第5号7-8頁 (令3.3.22) 小森敏也政府参考人 (内閣官房内閣審議官) 答弁

¹³ 内閣官房行政改革推進本部事務局・前掲注1 5頁

に手助けをする政策手段」とされている。税制や補助金と異なり経済的インセンティブを変化させない政策を意味し、骨太方針 2018 でも「情報発信や選択肢の提示の方法を工夫するもので、政策分野においても応用されている」と言及されている。

ナッジはE B P Mと親和性が高いと言われており、特に、環境省において研究が進められている。本稿では、環境省が中心となって研究した「マイバック利用促進のための広報・普及啓発の取組」を紹介したい¹⁴。

環境省は、ナッジの取組として、令和2年

7月からのレジ袋有料化に合わせて、レジ袋の辞退やマイバッグの利用を促進するため、どのような働きかけが効果的かRCTを利用し実証実験を行った。実験では、モニターを無作為の5群に分け、1か月間、各群に割り当てられたウェブサイト(図表3)を閲覧の上、「買い物日記」を付けてもらうこととした。その結果、介入群3、4の「みんなでチャレンジし、結果をフィードバックする」が最も効果的であることが確認された。本結果は実際に広報や普及啓発の取組に活用されている。

(図表3) マイバック利用促進に関する実証実験のイメージ



(出所) ナッジとE B P M～環境省ナッジ事業を題材とした実践から好循環へ～(日本版ナッジ・ユニットBEST(2021.1))の図表を一部簡略化等して作成

RCTは、このようにナッジ等を利用するなどして因果関係の高い評価が行えるが、実験を行う費用、労力、時間、関係機関の協力が必要であり、コスト負担が大きいという問題や、倫理的な問題(個人が同意なく実験対象となる等)から実施が難しい場合が多い¹⁵。そこで、既存のデータを、実験を行った結果のように活用して、因果関係を評価する「自然実験」と呼ばれる方法がある。

RCTは実験によってデータを作るが、自然実験は、何らかの事象によって介入群と対照群が自然に分かれている状況を観測し、そのデータを活用するものである。次に、主な自然実験の事例を2例紹介する。

¹⁴ この他、有効であったナッジのメッセージとして、税の督促において、「期限内に税金を納めていないあなたは少数派」というもの、近隣の電力使用量と自分の使用量を比較したグラフを示したものが挙げられる。

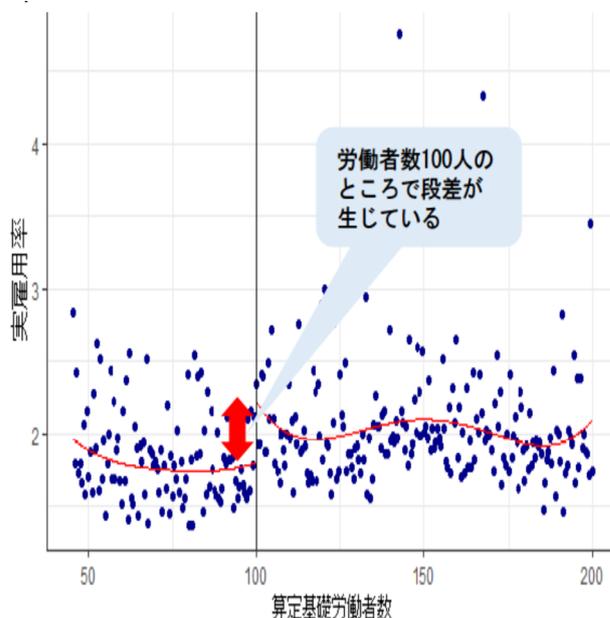
¹⁵ 国立国会図書館調査及び立法考査局編『E B P Mの取組と課題』国立国会図書館(2020.3)32頁

イ 回帰不連続デザイン (RDD)

RDD (Regression Discontinuity Design) は、施策対象者と非対象者が一つの基準(閾値)で決定される場合、閾値前後の者を対象にして比較する手法である。つまり、施策対象者と非対象者が閾値ぎりぎりに位置し、対象者同士の特性が似通っていると考えられるため、右の図表4のような「段差」があれば、施策の効果とみなすことが可能となる。

この例は障害者雇用納付金制度の対象となる労働者100人超の企業と制度対象外となる100人以下の企業の間で分析(既存のデータを活用)したものである。閾値100人で実雇用率に「段差」が生じており、本制度により障害者の雇用が促進されたことが示唆されている。

(図表4) 100人を閾値とした回帰不連続デザイン

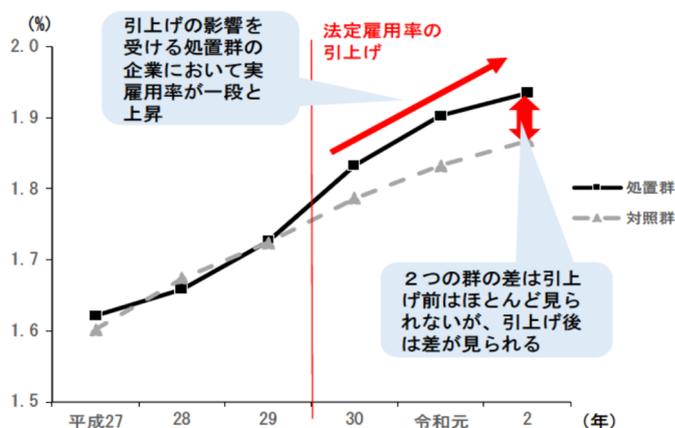


ウ 差の差分析 (DID)

DID (Difference-in-Differences) は、施策対象者と非対象者それぞれの施策実施の「前後」のデータを用いて分析するものである。つまり、施策対象者と非対象者のデータが平行に増加している中で、施策対象者に、施策後に更に伸びが見られた場合を分析する。

図表5の例は平成30年の障害者法定雇用率の引上げにより、障害者を追加的に雇用する義務が生じた企業とそうでない企業の相違を分析したものである。その結果、引上げ後に障害者を追加的に雇用する義務が生じた企業ほど実雇用率が高まったことが示唆されている。

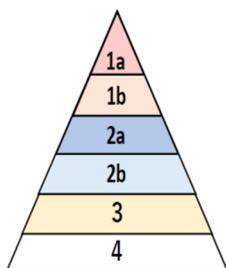
(図表5) 法定雇用率引上げによる実雇用率の差の差分析



(出所) 図表4及び5ともに「厚生労働省におけるE B P Mの取組について」(2021.11.4)(E B P M推進委員会(第1回)厚生労働省提出資料)

【参考】エビデンスレベル

E B P Mの信頼度には差がある。E B P Mにおいて重視される研究方法を類型化して信頼度の目安を作成したものが、エビデンスレベルである(図表6)。



(図表6) エビデンスレベル

レベル	内容
1a	系統的レビュー、ランダム化比較実験のメタアナリシス
1b	ランダム化比較実験(RCT)
2a	差の差分析(DID)、回帰不連続デザイン(RDD)、操作変数法
2b	回帰分析、コーホート分析
3	比較検証、相関研究、記述的な研究調査
4	専門家や実務家の意見(検討委員会による討議パブリックコメント)

(出所) 内閣府政策統括官(経済社会システム担当) 資料

RCTは、エビデンスレベルが高いとされ、それを複数集めて検討した系統的レビューが最もレベルが高く、専門家や実務家の意見は低いものとされている。

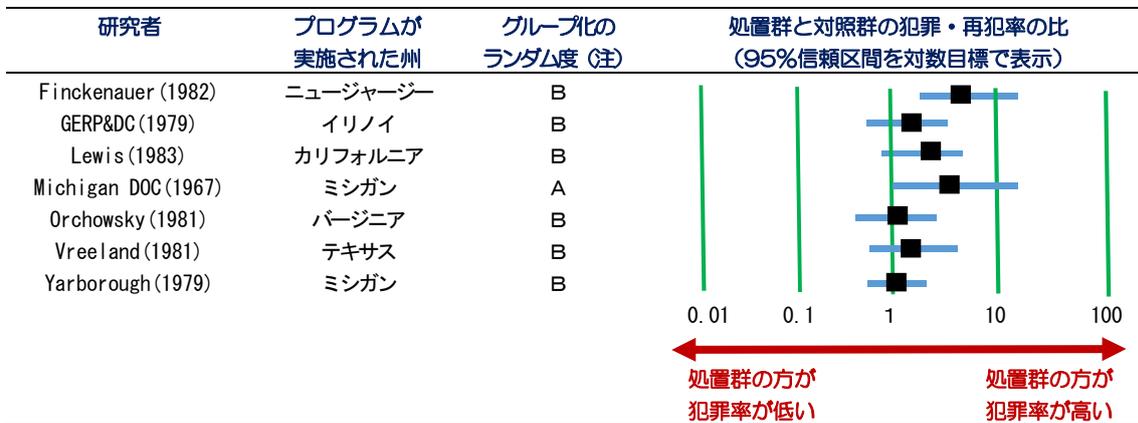
4 海外や地方公共団体等での取組

(1) 海外の取組

アドバイザーボードの第1回会合（令和2年10月）では、内閣府から「海外におけるEBPMの事例とエビデンス集作成について」の資料が提出され、米国と英国の事例が紹介されている。

まず、米国であるが、「非行少年に刑務所を訪問させるというプログラム」の効果が検証された事例が紹介されている（図表7）。刑務所を訪問させれば「このような所には入りたくない」という動機が生まれそうである。ところが、RCTを行った結果、プログラムに参加した少年の方が、犯罪率が高いという「負の効果」が判明した。その結果、米国の各州がプログラムを見直す契機となったとのことである。

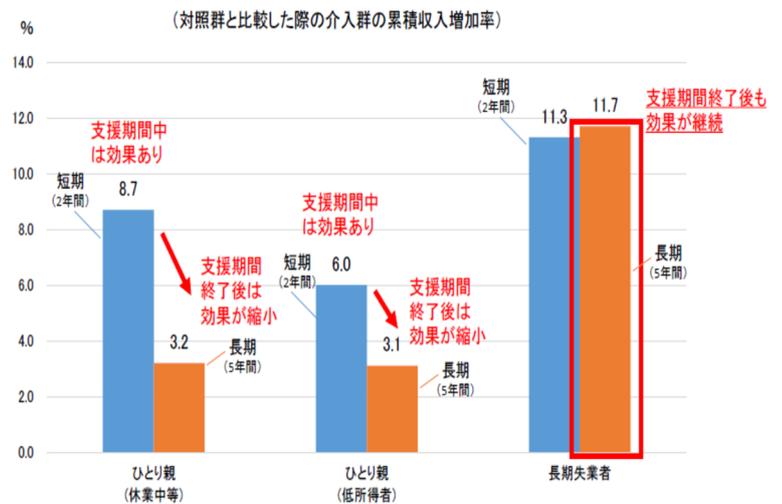
（図表7）非行少年に刑務所に訪問させる更生プログラムの効果検証（米国 負の効果判明）



（注）プログラム実施時に被験者を処置群（プログラム受講）と対照群（受講なし）に分ける際の無作為の度合いの評価。実験者が被験者の属性の情報を知ることなく、被験者を分けている場合は評価Aで「十分」、Bは記録がなく「不明」、Cは「不十分」を示す。

次に、英国の失業者支援の事例を紹介する。英国では、従来は失業者への経済的支援が中心であったが、就労インセンティブ（奨励金）等の積極的な労働支援が効果的であることを大規模なRCTにより示し、これがその後も継続されることとなった。また、長期失業者への支援は支援期間終了後も効果が持続することも示され、長期失業者への支援に重点が置かれることとなった（図表8）。

（図表8）就業支援プログラムによる効果（英国）



（出所）図表7及び8ともに、「海外におけるEBPMの事例とエビデンス集作成について」（2020.10.27）（EBPMアドバイザーボード（第1回）内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料）

of 2018) を制定し、全省庁に対してE B P Mを義務付けているほか、行政管理予算局（OMB）¹⁶から全省庁に対し、具体的な体制整備や手順等を示しながら、予算プロセス等におけるエビデンスの活用を求めるメモランダムを発出する等の取組が行われている¹⁷。英国では、1999年から7つのWWC（What Works Centre）（政府から独立した組織）を設立し、「最も有効な施策・取組は何か」についての科学的なエビデンスを基に政策や事業を決定し、効果のある施策や取組の効率的な展開を促進している¹⁸。

(2) 地方公共団体の取組

E B P Mの成功事例としてよく取り上げられる神奈川県葉山町の例を紹介したい。

葉山町では、適切な利用がなされていないごみ資源ステーションが存在し、効果的な対策が見出せずにいた。そこで、町内会と協働し、町内の約3分の1に当たる160のステーションを約3週間かけて、どのようなごみがどのような時にどれだけ取り残されているかをモニタリングし、データ化した。分析前は、「不法投棄が主な原因ではないか」と想定されていたが、分析結果は、「収集後の後出し」や「単純な分別間違いや排出場所の間違い」が大半であったことが判明した。そこで、「チラシのポスティング」「『収集終了』看板の設置」を新たな対策として行い、対策の効果検証としてRCTを行った（図表9）。

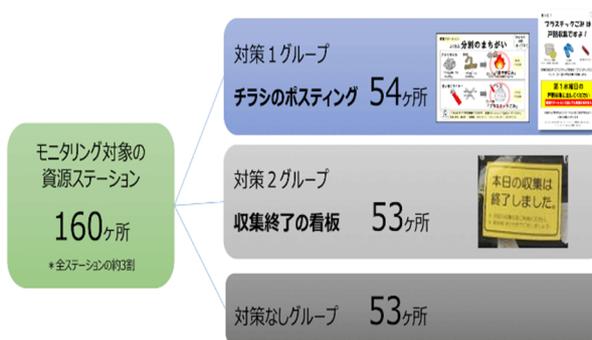
その結果、チラシのポスティングは、分別間違いを7～8割削減することができたものの、効果の持続性が低く、「収集終了」看板

の設置は、放置ごみ発生率の15%削減につながり、効果の持続性も確認できたとのことである。

（図表9）葉山町の実施したRCT

「ランダム化比較実験（RCT）」

※どのステーションでの対策を行うかは町内（自治）会ごとにより引きで決定



（出所）総務省データ・ステート「葉山町きれいな資源ステーション協働プロジェクト」

(3) 研究機関の取組

独立行政法人経済産業研究所（RIETI）は、従前からE B P Mの研究に熱心に取り組んでおり¹⁹、令和4年4月には「RIETI E B P Mセンター」を創設した。同センターは、内外の研究者や政策当局と連携し、①これまで進めてきたデータに基づく事後検証型の政策評価に加え、②グリーン化のように、今後官民連携で実施する大規模プロジェクト等の経済効果の事前評価や、③このために必要なデータ・デザイン等の基本構想を提示することとしている。これを通じ、E B P Mの進化を図るとともに、経済政策、産業政策の高度化へ向けた提言を行う政策研究機関として中核的な役割を担うことを目指すと

¹⁶ Office of Management and Budget。連邦政府予算の作成と管理、財政政策の立案、連邦政府諸機関の予算遂行上の調整等で大統領を補佐し、連邦議会の法案について、大統領及び各省庁に、予算に関する助言や勧告を行う。

¹⁷ 内閣府政策立案総括審議官「米国のE B P Mの取組について」（2020.3.23）経済・財政一体改革推進委員会（第31回）配付資料

¹⁸ 小林庸平「イギリスの独立機関によるE B P M」『RIETI・E B P Mシンポジウムでの講演資料』（2017.12.19）

¹⁹ 研究所の「エビデンスに基づく」と銘打った研究プロジェクトが始まったのは、社会保障政策に関する研究（市村英彦フェロー、2006年度～）、開発援助に関する一連の研究（澤田康幸フェロー、2006年度～）の頃からである。

している。

東京大学においても、平成 29 年に大学院経済学研究科の下に、政策評価研究教育センターを設置している。政府側からの要請への対応も含め、より幅広い観点から政策全般に関わっていくとしている²⁰。

5 EBPMを取り巻く課題

(1) EBPMとアジャイル型政策形成

令和 4 年 5 月には、EBPMにとって、画期的な提言が出されている。

政府は、現在では、デジタル技術の急速な進展やコロナ禍に見られるように、行政を取り巻く環境は刻々と変化しており、複雑かつ困難な様々な課題に機動的に対応する必要が生じているとし、令和 4 年 1 月、行政改革推進会議の下に「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」

(以下「アジャイルWG」という。)を設置し、同グループは、5月に提言を出した。

「アジャイル」とは「迅速・機敏」という意味であるが、「スピーディーに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく」と訳されている。提言では、我が国の行政には、従来、行政は間違いを犯してはならない、

現行の制度や政策は間違っていないと考える、いわゆる「無謬性神話」が存在すると指摘されてきたが、行政の職員がこのような無謬性にとらわれていると、解決すべき課題があるとしても、政策効果のエビデンスが揃っていなければ、新たな政策にチャレンジしないなどといった消極的な姿勢に陥り、問題を先送りすることにつながり、結果として、現在や将来の国民に不利益をもたらすことになりかねないと指摘している。

その上で、「無謬性神話」から脱却し、複雑かつ困難な社会課題に適時的確に対応できる、より機動的で柔軟な行政への転換を目指すとしている。その手段として、一時点での評価・分析にとどまるスタティック（静的）なEBPMだけではなく、状況の変化に応じて政策を見直し・実行するダイナミック（動的）²¹なEBPMを実践すること等が必要としている。

本提言では、多岐にわたりEBPMの強化に言及している²²が、特に注目すべき点としては、次の事項等を政府に求めていることである。

²⁰ 行政と学会との役割分担について、2018年当時のセンター長である市村英彦東京大学大学院経済学研究所教授によれば、行政は、既存のデータ、できるだけ評価・分析に活用し得るデータを整理し、まとめた上で提供することが重要。その上で、学界側が評価に耐え得る頑健な分析を行うという役割分担が考えられる。そうして得られた分析結果について、役所は、政策決定者に対し、施策の実施に伴われる良い面、懸念点等も含め、わかりやすく、きちんと伝えることが必要。学者は、専門的な観点から詳細について分析を進めるわけだが、そうした際に用いられる、分析結果を正しく理解する上での仮定や前提条件等について、役所にも正しく認識してもらい、そうした点も含め、政策の策定に向けた議論の材料として提供していく、いわば分析と政策の橋渡しを行うといった点が非常に重要な役割と考えている、とした趣旨の提言を行っている。「内閣府政策分析インタビュー EBPMの推進に向けて—実証結果に基づく政策形成の重要性—」〈https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/seisaku_interview/interview2018_20.html〉（下線は筆者）（2022.11.25閲覧）

²¹ 「ダイナミック」の具体的な意味については明らかではないが、第4回の会議（2022.4.25）で、委員が「今年正しい政策が来年正しいか分からないということと、去年間違っていたと言われた政策が今年正しいかもしれないということなのかと思う。つまり、政策を通じて役所が現実を理解するというか、学習する組織になるということでもあるのかなと思う」と発言している。

²² 同提言では、「データのみによって自動的に政策立案が行われるわけではなく、どのようなデータを選択し、それらをどのように解釈するか、そしてデータにはない定性的な要素を加味して行われるのが現実の政策立案、政策決定であることを忘れてはならない。機動的で柔軟な政策形成・評価を行う上で、定量的なデータの利活用が重要であることは繰り返すまでもないが、「アジャイル型政策形成・評価」がEBPMから派生したデータ主導型の政策形成・評価と狭く捉えられることは本意ではない。行政の職員においては、本提言の内容を踏まえ、また、これのみに限定にせず、行政の無謬性にとらわれることなく、様々な社会課題に適時的確に対応し、解決するための改革・実践を着実に積み重ねていくことを強く期待する」としていることも注目すべき点である。

ア 政策立案・実施に投入するリソースの確保、行政事業レビューの意思決定プロセスへの活用

①政策形成・評価に関連するE B P M、政策評価制度、行政事業レビューの重複感や負担感の指摘、②評価関連作業は意思決定プロセスにおいて活用されることが重要、③行政事業レビューをプラットフォームとし、意思決定過程におけるE B P M的観点の導入につなげることが有効、との課題認識から、①評価関連作業の一体化に向けた検討、②行政事業レビューシートの見直し、③予算編成プロセスでの行政事業レビューシートの活用を進めるべきとしている。

イ E B P M補佐官派遣制度（仮称）の創設、伴走支援型政策ネットワークの構築等²³

E B P M推進に当たり、データ分析能力を含む専門性を有する職員が不足している等の課題認識から、①希望する府省に専門家を派遣し、助言等を行うE B P M補佐官派遣制度（仮称）の創設、②各府省の政策立案をサポートする官民ネットワーク「伴走支援型政策ネットワーク」の構築、③E B P Mの基本的な考え方、機動的で柔軟な政策形成・評価の実践を普及させるためのガイドブックの作成を行うべきとしている²⁴。

(2) E B P M推進委員会の動向

E B P M推進委員会（第2回）（令和4年6月）では、「E B P Mの今後の進め方」が説明されており、アジャイルWGの提言で示された府省庁に対する支援のうち、E B P M補佐

官派遣制度（仮称）、伴走支援型政策ネットワーク等について、行革事務局の検討状況等を共有し、ブラッシュアップを行うとしている。

その上で、「政府全体で見ると、E B P M推進の取組は一部の政策に限られる上、その内容はロジックモデル作成にとどまるなど、実際の政策の質の向上を通じた政策効果を上げることの追求は限定的」との問題意識の下、同委員会の役割を、従来のような情報共有にとどまらず、一府省では解決困難なE B P M推進上の課題の解決や、各府省の政策プロセスにおける個別の取組に係るボトルネックの解消に向けた支援等、課題解決志向型にまで広げることとしている。

同委員会では、有識者から、①できる範囲や良い結果が出せそうな範囲で評価を終わらせるのではなく、効果が出ずとも実施したいものを推進していく必要性、②各府省がE B P Mを実施したくなる仕組み（需要喚起）の導入の必要性、③世論喚起のため国民とのコミュニケーションを十分に行うことの重要性等が指摘されている。

(3) アドバイザリーボードでの議論

アドバイザリーボードは、令和2年10月27日から4年11月7日までの間、8回会議が開催されているが、当初から見られる主張は、事後的に都合のいいデータを集めてきて評価に使う発想ではなく、事前の政策立案段階から専門家を入れてエビデンスを集め²⁵、E B P Mを構築すべきとしていることである。このほか、データのオープン化、E B P

²³ E B P M補佐官派遣制度及び伴走型支援ネットワークは、令和4年7月29日に発足した。

²⁴ ガイドブックは、令和4年11月7日に内閣官房行政改革推進本部事務局から「Ver.1.0」が発行されている。なお、本文中で言及した事項のほか、各府省の担当者や有識者等が協働し、必要に応じ政策実施に当たる地方自治体等も含めながら、より機動的で柔軟な見直しを行える形での政策設計等を支援する政策設計ラボ（仮称）、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策設計を行った場合など、望ましい政策形成・評価の取組を実践した組織や担当職員を積極的に評価し、表彰する政策形成アワード（仮称）の創設も提言しており、いずれもE B P Mの強化を企図したものである。（政策設計ラボは令和4年7月29日に発足）

²⁵ こうした主張は、国会の質疑でも見られる。第208回国会参議院内閣委員会会議録第2号25-26頁（令4.3.8）高瀬弘美君（公明）質疑

Mの波及効果²⁶等が議論されている。

令和4年に入ってから、体系的に住民の満足度への効果が把握できるような仕組みの構築、経済成長等長期的な成果を視野に入れる必要性、若手研究者を長期的なスパンで育成する必要性等の意見が挙げられている。

(4) 行政事業レビューでの議論

令和4年11月8日から10日にかけて開催された秋のレビュー²⁷では、EBPMの手法を各府省庁に幅広く普及させていく「起点」としての議論を行うこととし、EBPMの手法を全事業（5,000事業）に波及させ、底上げを図ることを目指すとともに、個別事業の要否ではなく、EBPMの手法の実践に向けた改善策を中心に議論を行うとの方針の下で実施された。実施後、行革事務局から、今後の行政事業レビューの改善についての問題意識が示されている²⁸。

(5) 我が国のEBPMの取組のまとめ

これまで見てきたとおり、政府と研究者間では、EBPM推進委員会やアドバイザーボード等において、EBPMについてシステマティックに議論を進めており、筆者は、「緒に就いた段階」から「軌道に乗り出した段階」に進んでいると見ている。さらに、人材の効

果的な育成等といった有識者の建設的な意見も着実に組み入れていけば、我が国もEBPM先進国の一員となってこよう。

ただし、根拠となる統計に関しては、改善の余地があるのみならず、その活用方法（民間データの行政での活用と民間への行政データの提供等）の研究も過渡期にある。加えて、コロナ対策のようにリアルタイムでデータを取得しなければならないという新たな難題にも直面している。政府は、「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン」（平成30年4月）に基づき、①研究者等からの統計等データの提供要請等の受付、②定期的なユーザーからの要望・提案の募集を推進している。こうした取組により統計の精度が一層改善されることに期待したい。発足して間もないデジタル庁も、デジタル社会形成の司令塔としての役割を十分認識しつつ、統計の利活用の推進に貢献すべきであろう²⁹。

なお、海外事例や地方公共団体の事例を紹介したが、これらは、十分に参考となる反面、海外とは組織文化や政治力学が大きく異なるため、我が国に導入できるかどうかは十分留意する必要があるが、海外のエビデンスを参考に小規模に国内で実証していくことも考えられよう。また、地方公共団体のEBPMについては、各地域の異なる特性、慣習等

²⁶ 波及効果とは、EBPMの推進によって公的統計自体に磨きがかかることのほか、EBPMが直接目的とすること以外の効果（例えばスポーツ振興が目的とした施策ではあるが、町の活性化も期待されている等）の測定をいかに測るかというように、多義の意味で使用されている。

²⁷ 各府省が最終公表した行政事業レビューシートを基に、内閣官房行政改革推進本部事務局で点検の内容、結果の妥当性を精査した後、更なる見直しの余地がある事業を対象として、有識者による公開検証を実施する会議

²⁸ 学術的なスタティックなEBPMではなく、各省の全事業約5,000事業については、まずは政策実現経路のつながり、適切な初期アウトカム・指標の設定など、EBPMの「基礎レベル」をクリアすることを目指すべきではないか、警備や捜査に関する情報を取り扱う事業などの情報保全を要する事業については、無理に適切ではない定量的な指標を記載するのではなく、どのような仕組みの下で効果検証・改善等を行っているかなどの定性的な説明も許容してもよいのではないかと、レビューシート記入が「単に紙を作成する作業」ではなく「作成工程がEBPMの実践そのもの（意思決定）」となるよう、効果測定・分析・評価・改善に関する記述の充実を図る一方で、全体として「簡素化」を図る視点も重要ではないかと、など16項目の問題意識が提示されている。

²⁹ 川口大司東京大学公共政策大学院教授は、現在のガイドラインでは、研究目的の遂行のための必要最小限の変数のみの提供であり、変数が研究目的のために必要かどうかの判断において、申請者と統計当局の双方のやりとりで時間が費やされるほか、担当者に依存したブレもあり不確実性も大きい、とした上で、米国の労働力調査は、匿名処理が施された調査票情報をインターネットからダウンロードでき、こうした形を理想としつつ、ガイドラインの見直しを早急に行うべきだと主張している。『週刊ダイヤモンド 第110巻31号』ダイヤモンド社（2022.8.27）21頁

を考慮すれば、別の地域で同様の効果が得られるとは限らない。

こうしたことを踏まえつつ、着実に実証実験を積み重ね、よりよいE B P Mの知見の蓄積に努めていくことが望まれる。

以上の状況を踏まえ、立法府たる国会がE B P Mにどのように向き合っていくべきか、この後、考察することとしたい。

II 国会のE B P Mへの監視の在り方

1 国会の監視の必要性

国会はE B P Mとどのように向き合っていくべきか。結論から言えば、これまで以上に、積極的な監視が必要であると考えられる。

行政府が政策の効果発現経路を示し、立法府が実際の発現経路の状況を聴取した上、更に効果を上げるための政策手段を議論することが重要であり、これを踏まえて、政策担当者と政策のE B P M形成に関与した研究者が相交わって、継続した議論を行っていくことが重要である。以下その理由と監視の方法について述べる。

2 各党のE B P Mへの対応

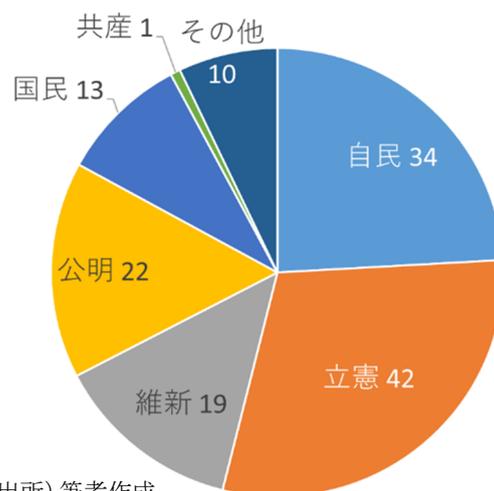
各党の選挙公約（令和3年の衆議院総選挙又は4年の参議院通常選挙）において、明確

にE B P Mの推進を明記しているのは、自民³⁰、維新、公明の3党³¹である。

一方、その他の各党はE B P Mに関心が薄いのかと問われれば、決してそのようなことはない。国会において、「E B P M」の語を用いて質疑が行われた議論を見ると、平成28年11月25日の衆議院内閣委員会での質疑³²を始め、延べ議員数で140人が取り上げている（令和4年11月25日現在の国立国会図書館の会議録検索）。これを会派別に示したのが図表10³³である。

政権公約に記載していない立憲や国民からの質疑も多く見受けられる。

（図表10）E B P Mを取り上げた質疑者（延べ人数）の会派別構成（単位：人）



（出所）筆者作成

³⁰ 政党名の略称は、『令和3年 衆議院の動き 第29号』（2021）の「会派名の略称」に従って記載している。ただし、「立民」は、2022.8.8に「立憲」に略称変更をしたため、「立憲」と表記した。以下同じ。<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf/\\$File/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf/$File/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf)>（2022.11.25閲覧）

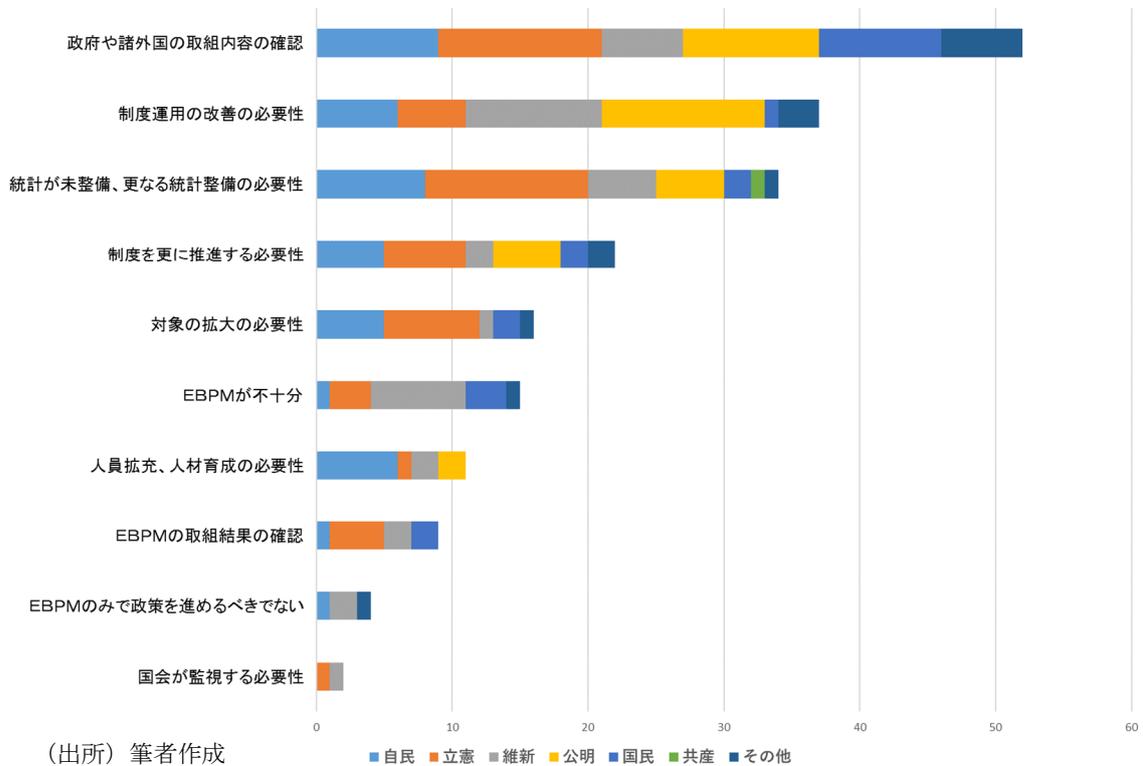
³¹ 自民の「令和3年政策パンフレット」では、「行政事業レビューと政策評価の更なる質の向上及び連携強化を図るとともに、各省庁におけるE B P M手法の活用を抜本的に強化します」、維新の「日本維新の会 政策提言 維新八策2022」では、「政策立案過程におけるE B P M（証拠に基づく政策形成）の実施を徹底し、行政活動のPDCAサイクルを確立するとともに、会計検査院など行政機関外部からの評価と関与をより拡充させます」、公明の「参院選政策集 Manifesto 2022」では、「政策の信頼性を高めるとともに、実施した政策の効果を客観的に推し量るため、E B P M（客観的データ等の証拠に基づく政策立案）の積極的な活用を推進します。あわせて、デジタル時代にふさわしい政策評価制度へ、「政策評価法」の改正も含めて見直しを行うとともに、政策の立案・設計段階から事後検証まで外部の有識者や研究者に一貫して参画して頂くことで因果推論を含めデータの正確な分析・活用のできる体制の確立をめざします」とそれぞれ記載されている。

³² 第192回国会衆議院内閣委員会会議録第7号4-5頁（平28.11.25）ふくだ峰之委員（自民）質疑。なお、「エビデンス・ベースド・ポリシー」という和語であれば、第164回国会衆議院厚生労働委員会（平18.3.15）で山井和則委員（民主（当時））が初めて用いている（会議録第9号34頁）。

³³ 衆議院と参議院では、同一政党であっても会派略称が異なる場合があるが、便宜上、衆議院の略称を用いた。「その他」とは、希望の党、有志の会、無所属。過去に所属した会派と本文執筆時点とは異なる会派の所属となっている議員もいるが、現在の会派の人数として計上している。図表10と図表11の会派人数が異なっているが、図表11では、一人で複数種類の質疑を行っている場合は、類型ごとに複数計上した一方、単なる意見表明の場合は算入しなかったことによる。

また、質疑者ごとの質疑類型を示したものが図表 11 である。

(図表 11) 質疑者(延べ人数)の会派ごとの質疑類型(単位:人)



(出所) 筆者作成

「統計が未整備、更なる統計整備の必要性」も多いが、これらは、野党が昨今の統計不正問題を追及する際に多く取り上げていることが一因である。ただし、それ以外の類型についても、各会派とも、ほぼ満遍なく質疑している。EBPMを国会が監視する必要性については、「2人」と一見少ないが、これは「国会がEBPMを監視すべき」と直截的に触れている質疑である。これだけ多くの質疑が行われていること自体が、国会の監視が必要といった認識が浸透していると受け取れるのではないかと。ましてや、EBPMを否定する意見や国会が監視することを否定する意見は全く見受けられない。各党ともに、EBPMの必要性と国会で取り上げて議論することの重要性は十分認識しているのではないかと考えられる。

3 国会がEBPMを監視する意義

国会がEBPMを積極的に監視していくことにどのような意義があるのでしょうか。

国会は言うまでもなく、選挙を通じて当選した民意の集合体(一般意思)である。国会議員が選挙に際して最も重視するのは、有権者との「対話」であることは疑いない。これはEBPMが標榜する「エピソードからエビデンスへ」の標語に代表されるエピソードの部分である。とすればEBPMはこれと対峙するようにも思える。

しかし、EBPMが排除しようとしているのは、内閣府によればその場限りのエピソードである。個人的判断や好み・感情に影響された結論に基づく意見とする識者³⁴もいる。

³⁴ 山田治徳「EBPM—証拠に基づく政策立案」『自治大学校における研修講義の紹介』(2020.11.14)の研修講義1頁

(1) 識者の見解

識者からは、科学的プロセスを重視するE B P Mであっても、様々な観点で政治との関係の重要性を示唆する意見が見られる。

まず、エピソードの有用性についてである。「エビデンスとエピソードは決して対立する概念ではない。エピソードが私たちの事実認識に与える影響は大きく、民主的な意思決定において最も大切な説得においてエピソードが果たす役割はとて大きいからだ。そのため、(略) 政治家が地元有権者と会いエピソードを拾うことは、これまでと何ら変わることなく重要であり続けるはずだ。ただし、エピソードが潜在的に抱える欠点は、そのエピソードが全体像を代表したものかどうか分からない点であり、これはエビデンスと照らし合わせて検証していくしかない」とした指摘がある³⁵。

また、別の識者は、政策において「エピソード」は人々の合意を得るための重要な根拠の一つであって、民主主義社会において欠かすことのできないものであり、政策をめぐるコンテキストの複雑さ、特に政治の要因を踏まえれば、そういった要素を単に排除すればそれで事足りるわけではないのも確かであると指摘している³⁶。

次に、異なるベクトルからの視点ではあるが、国会議論へのE B P Mの貢献や役割を示唆する見解がある。

まず、政策の急変防止に係るものである³⁷。

政策決定の際には、色々な利害関係者がいるので、その人たちがそれなりに納得できる落としどころがある程度決まってしまうであろうが、利害関係者のバランスが急に崩れて、極端な結論が出てくるようなことを防ぐ必要があり、政策を安定的に継続していく部分も必要である。効果が上がっている政策を急にやめてしまうことも政治主導では起こる可能性があり、ある程度行政の継続性を保つ意味でもE B P Mは大切であり、そうしたプロセスに国会が同じ土俵で議論できればよいとした見解である。

また、質の高いエビデンスの構築のみに拘泥すれば、E B P Mの専門家に政治が依存したり、政治が専門家を支配したりすることを懸念する見解もある³⁸。「政策立案者や市民は、専門知の良し悪しを吟味する能力を持ち合わせていないため、部分的に、政策的意思決定に関わる判断を専門家に委任する必要がある。一方で、民主主義的な代表性を持たない専門家集団や専門組織への意思決定の部分的な移譲は、政治の専門家支配を助長するおそれもある。また、エビデンスの取得自体が、政治戦略や企業の意向と結びつくことも多い」とし、そのため、エビデンスを取り巻く社会・政治的背景を踏まえずに、単に、エビデンス・ヒエラルキーに照らし合わせて質の高いエビデンスが優先されることを求めるならば、それは誤ったエビデンス信仰の現れとした主張である。

³⁵ 川口大司「質の高いエビデンスを作るインセンティブを」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所（2021 winter 83）36頁。同氏はさらに、「エビデンスという専門知を、ジャーナリストや政治家が拾うエピソードとどのように組み合わせ政策形成をし、予算配分にどのように組み込んでいくのが適切なのか、この大枠部分を検討していくことがE B P Mを推進していくために重要になる。政策提案の根拠にエビデンスを位置付け、得てしてドライになりがちエビデンスにエピソードを織り交ぜ説得力を上げ、予算獲得を含む政策形成につなげるのがE B P Mだとすると、その推進のためには、エビデンスをその他の判断材料と合わせて政策決定にどのように生かすのかという外枠の整備が重要」と言及している。

³⁶ 杉谷・前掲注4 216頁

³⁷ 川口大司「RIETI 特別オンライン鼎談」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所（2022 summer 91）6頁（2022）

³⁸ 加納寛之・林彦彦・岸本充生「E B P MからE I P Mへ—環境政策におけるエビデンスの総合的評価の必要性—」『環境経済・政策研究 Vol. 13, No. 1』岩波書店（2020. 3）80頁

この他にも、政治の場にもEBPMは必要であり、行政側だけではなく、国会の中にEBPMを受け止める組織が何らかの形で存在し、政策立案者と決定者というそれぞれの立場が、エビデンスを評価しつつ施策の立案・遂行に努めるといったことが望まれるとした意見もある³⁹。

これら以外にも複数の意見が見られるが、脚注に掲記したので参照されたい^{40, 41, 42, 43}。

(2) 筆者の視点

以上、政治とEBPMの関係を重視した識者の見解を紹介してきたが、筆者は、民主主義におけるEBPMの真価は、「不適切な政策決定への歯止め」と「国民への正確な情報提供」であると理解している。

EBPMとは、継続してデータを採取し、専門家の検証を受け、場合によっては政策のリスクをも提示する高度な客観性を有するものである。ゆえに、これらは、本質的にE

BPMに内在して然るべきものであり、改めて取り上げることに違和感を覚えられるかもしれない。しかし、仮にEBPMに^{かし}瑕疵や過誤があった場合はどうであろうか。

EBPMではなく、PBEM⁴⁴という概念がある。これは、立案された政策に合わせて、エビデンスを作り上げてしまうことであり、あからさまなエビデンス捏造^{ねつぞう}はもとより、実際には一定方向を示さない結果がある中で立案された政策と整合的な実証結果のみを選択的に引用することなどである。

例えば、EBPMは「当該政策に効果がある」ことを示す場合と「当該政策に効果が無い」ことを示す場合がある。後者が確認される場合、従来から当該政策によって恩恵を受けていた者が、その廃止を拒み、エビデンスの操作に積極的に関与することによって、真のエビデンスを歪曲させることなどが典型的な例として考えられよう⁴⁵。

こうした不適切な政策や客観的根拠の乏

³⁹ 大橋弘（東京大学公共政策大学院院長 大学院経済学研究科教授）の発言「内閣府政策分析インタビュー『日本におけるEBPMへの意識の高まりと、今後の課題』」〈https://210.173.17.229/jp/esri/seisaku_interview/interview2022_35.html〉（2022.11.25閲覧）

⁴⁰ 大屋雄裕「政策と実践：EBPMの限界と可能性」『情報法制研究 第6号』（2019.11）では、EBPMによる政策実施が実験的な性格を持つとの前提から、一定の人権に対する制約を含む政策等においては謙抑的であるべきであり、原則として同一の法規制が全国一律に適用されることを前提とする法制度の構築については、本質的に比較対象を用いた統計的手法を本来の形で用いることは困難であり、適切な可能性と限界の範囲でEBPMを理解することによって、意義ある取組の進展を期待するとしている（10頁）。

⁴¹ 矢野寿彦日本経済新聞編集委員は、「コロナ対策のように科学的知見が不完全で、時々刻々と更新される「作動中の科学」では、「専門知」は価値観に左右されやすい。近年、EBPM（根拠に基づく政策立案）が大はやりだ。しかし、不確実性のあるリスク評価において、エビデンス（科学的根拠）というのが実は厄介だ。信ぴょう性には濃淡があり、根拠の「ある」「なし」で片付くものでもない。（略）専門家は選択肢の提示にとどめる。そこから何を選ぶかこそ政治家の責務といえる。科学と政治の役割を明確に分け、危機を乗り越える知の活用術を一層磨く時ではないか」と評している。「コロナ禍巡る専門知の死角」『日本経済新聞』（2022.7.23）

⁴² 大竹文雄大阪大学感染症総合教育研究拠点特任教授は、第208回国会衆議院予算委員会公聴会において、政策には複数の目標があることが多く、例えば、新型コロナウイルス感染症対策は、感染抑制と社会経済の両立という二つの政策目標になっているが、両者はトレードオフの関係にある。事前に両者の優先順位が決まっていなかった場合は、専門家は、トレードオフを明記した複数の政策オプションを示すべきだが、どのオプションを選ぶかは価値観に依存し、それは国民の代表である政治家がすべきこと、とした趣旨の発言を行っている（公聴会議録第1号26-28頁（令4.2.15））。

⁴³ 山本清鎌倉女子大学教授は、EBPMは問題の構造や目標が明確な状態ならば効果的だが、急激な人口減少社会への対応、財政再建、自然災害といった現下の課題は政策の科学化や分析高度化だけでは解決しないと、総合的な対処が必要としている。「実証に基づく政策立案の課題 分析と合意形成の統合を」『日本経済新聞』（2019.10.23）

⁴⁴ Policy Based Evidence Makingの略称。英国下院の委員会報告書でも用いられている表現である。EBPMがPBEMにならないよう戒める意味で使用されることが多い。本文の定義は脚注47に記した山口一男氏の記述を参考。

⁴⁵ 関沢洋一「EBPMがハイジャックされないために」『RIETI 新春特別コラム』独立行政法人経済産業研究所（2018.12）では、こうした事態を防ぐために、いくつかの提言をしているが、「満場一致にならないようなメンバー構成で中立的にエビデンスを検証するメカニズムの創出」を挙げている。こうした役割を担う組織の創出が望まれるが、国会は最後の砦になるのではなかろうか。

しい政策が図らずも推進され、事後に（又は議論中に）これらが発覚した場合、政策自体の信頼を失墜させるのみならず、国会も大きく混乱し⁴⁶、更には国民との正確な事実の共有が不可欠である民主主義の本旨を毀損することにもなりかねない⁴⁷。E B P Mの構造自体が政策の正当性を内包した外装を呈しているがゆえに、その内容が真実と乖離していた場合、その影響は極めて甚大となろう。こうしたことは決して許容されない。

このため、政府は、国会に対し、E B P Mに基づく政策については、予め、その背景、証拠収集の方法、因果推論等について、十分に説明責任を果たす必要があると考える。そして、各議員は、聴取した政府の説明を自らの知見や経験等と照合し、第三者的観点から、その正当性の判断を慎重に検討する。その上で、説明に納得がいかなければ、当該政策に異議を呈し再考を促す。このような監視活動をE B P Mに介在させることは非常に有益であると考えられ、今後の国会の重要なタスクの一つに成り得るのではなかろうか。

筆者は、E B P Mとは、その形成過程が適切かどうか、民主的プロセスに熟考を促す作用を併せ持つべきものとする。

4 監視を行う上でのスタンプポイント

では、どのようなスタンスで監視の議論を行っていくことが望ましいのであろうか。

近年の我が国のイデオロギー対立は、与党と主要野党ではそれほど大きくないとされ⁴⁸、

特に、令和3年10月に発足した岸田文雄政権では、成長と分配の好循環による「新しい資本主義」を目指すとしており、各党間の目指す国家像はこれまで以上に接近しているように思える。

その一方で、各党の国家像に到達するまでの政策手段は大きく異なる。経済対策（特に令和4年に顕在化した物価高対策）については消費税減税、社会保障についてはベーシックインカム、エネルギー施策については原子力発電が主な対立軸となっている。

こうした政策手段の意見対立が大きいものについては、自然と激論が展開されてくるであろうし、そうなるべきである⁴⁹。

ただし、第208回国会に提出された内閣提出法律案61件中、26件が全会一致で成立している。意見対立のない政策も相当あるのである。そうした中で、現代では、スマートシティやG I G Aスクールなど、主要政党に大きな反対はないものの、その実施には、多面的な要素を十分咀嚼した上で方向性を定めなければならない政策が多くある。政策自体が高難度化しているのである。これらの政策のE B P Mについては、政府や研究者において着実に研究が深化、進展しつつある。

したがって、国会においては、E B P Mに基づく現代的で高難度な政策については、その構造、効果、費用等に関し、落ち着いた環境の下、政府や研究者との間で、一定の時間をかけて、実務的かつ科学的な討議を積み重ねていくことが必要なのではなかろうか。

⁴⁶ E B P Mではないが、統計等に関する不適切な事案としては、繊維流通統計調査の不適切処理（2016年）裁量労働制データの不適切な比較（2018年）、外国人技能実習生の失踪動機の集計ミス（2018年）、毎月勤労統計調査を巡る不適切な処理（2018年）、建設工事受注動態統計調査における二重計上問題（2021年）等があり、国会で大きく取り上げられた。

⁴⁷ 山口一男「PBEMを排し、EBPMを促進すべきである」『RIETI 新春特別コラム：2019年の日本経済を読む』独立行政法人経済産業研究所（2019.1.7）では、専ら行政側の対応に関する論調であるが、同趣旨の主張をされている。

⁴⁸ 竹中佳彦「国会議員の政策争点態度とイデオロギー」『公共政策研究 第9号』日本公共政策学会（2010.2）（35頁）でも政党間のイデオロギー対立が大きくないと言及している。

⁴⁹ 向大野新治『議会学』吉田書店（2018）では、会議体一般の傾向として、対立の激しい重要な問題は、自由闊達に議論しても、最適な結論が迅速に出てくることはほとんどない。それぞれの政党の主張が対立し、戦っていく。こうした権力闘争こそが議会を動かす原動力であり、こうした権能とは無縁の議会は活力もなく、存在感も発揮できていない旨の主張がなされている（32, 37-38頁）。

とりわけ新制度を導入しようとする場合には、「意図せざる結果」を招くことがあるとの指摘⁵⁰がある。新制度によって新たなコストが生じることとなった人たちが、そのコストを回避しようとする中で、負の結果が生まれてしまうという主張である。こうした事態は可能な限り未然に防ぐことが望まれる。

以上から、EBPMの監視の進め方としては、十分なデータの講究の下、将来を見据えた冷静な視点からの質疑応答がふさわしいと考える。

5 具体的な監視の手法

国会の監視の手法は、二通り考えられる。

第一には、EBPMの「質の向上」に貢献することである。行政が提示するEBPMに欠陥や疎漏がないか見抜くとともに、更なる改善を指摘することである。「筆者の視点」でも強調したが、これは非常に重要な役割である。ただし、欠陥の看破や品質改善を完璧に行うためには、国会においてデータアナリス

ト等の専門家の養成、各研究機関との連携、独立財政推計機関の設置⁵¹等が必要となつてこよう。これらは早急には実現できない。

しかしながら、諸外国、特に米英では、精緻なEBPM研究が多くある。信憑性が疑われるものもあろうが、鑑識眼が養えれば

(これには国立国会図書館や衆議院、参議院の調査室の力量も問われるところであるが)、外国の研究と我が国のEBPMとの比較を質することが可能となる。著しいギャップがあれば、その理由を追及する必要もあろう。このような質疑が展開されれば、政府においても緊張感を持って政策提案を行うようになるのではないかと考えられる。こうしたことができれば、まずは成果の一步と考えるべきではないか。

第二としては、政府のEBPMの「目的」が民意に沿っているかを精察することである^{52,53}。国会としては、まずはこちらの手法の方が取り組みやすいのではなからうか。先に述べたとおり、政策手段の決定には、民意の反映の評価も必要であり、政府の提示するE

⁵⁰ 山口一男RIETI客員研究員は、シンポジウムにおいて、例として、1980～2000年代の公立初等・中等教育における「ゆとり教育」の実施では、子どもの学力向上に多くの親が不安を持ち、学習塾の利用や私立中学への進学率を増大させることとなった結果、教育に係る費用はますます高騰し、教育機会に対し貧富の差による不平等が生じたこと等を挙げている。新制度による新たなコストの回避が別手段でできるか否かは、その人の資産にも依存するので、新制度はかえって社会的機会の不平等を生みやすい。不確定性がある状況では、人々の行動原理を把握する必要がある、合理的期待を形成できるかが問題である。また、合理的機会の形成の有無に関して、米国の計量経済学者のマンスキらが「主観的確率」を計測する方法を発達させ、この方法は政策が意図せざる結果を生む可能性についても有用な実証的根拠を与える。これらの事例からも、エビデンスなしに、オピニオンだけで政策立案をすることは危険であることが分かる。政策の実施前には、きちんとした検証が欠かせない、とした趣旨の発言をしている(「RIETI EBPMシンポジウム」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所(2019 spring 74) 10頁)。

⁵¹ 超党派で「独立財政推計機関」を設置しようとの動きもある。「国会で財政運営を監視、独立機関設置を超党派連帯が訴え」『Bloomberg』(2021.6.10)

⁵² EBPMについて議員と研究者とで効果的な議論が成立している場面がある。東京大学大学院経済学研究科教授の川口大司公述人が、EBPMを用いた研究の結果、コロナ禍での金融支援策について、元々経営が健全でなかった企業ほど支援策を受ける可能性が高かったことが示されたこと、約2割の貸出しは、東京商工リサーチが要警戒だと言っているような企業に貸し付けられていることを説明している。金融支援が非効率な企業を永続させているという課題の指摘である。これに対し、北神圭朗委員(有志)は、当然、コロナという外的な要因で最初に厳しくなるのは普段から不健全なところだと思うので、ある意味では当たり前の結果である。2割はむしろ少ない、それなりに評価してもいいのでは、との質疑を行っている。これに対し、公述人が更なるEBPMの研究結果を示し、質疑者も更なる提案を行っている。第208回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号20-21頁(令4.2.15)

⁵³ 興味深い質疑として、梅村みずほ委員(維新)が、東京電力福島第一原子力発電所のALPS処理水について取り上げた質疑が挙げられる。風評被害の観点から、汚染水を福島県から海洋放出せず、敷地外に持ち出して放出すべきとして、「EBPM、大変重要だと思っております。科学的根拠に基づいて政策は決定されるべきです。けれども、渋沢栄一の「論語と算盤」(中略)で言えば、EBPMの部分は言わばそろばんの部分だと私たちは思っております。この処理水の問題というのは論語の部分の必要性もある」との発言を行っている。これに対し、石井経済産業副大臣及び西銘復興大臣が敷地外移転は現実的な対応策ではない、風評被害対策にはしっかり取り組む旨の答弁を行っている。第208回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号12-13頁(令4.3.15)

B P Mと各議員が有権者から聴取した意見等とを比較考量しつつ、丁寧な分析を行っていくことが重要である。

E B P Mの質の向上と民意反映の評価、これらはいずれも重要な手法であるが、どちらに重点を置くかによって、国会から政府に対するアプローチは異なる。前者は、E B P Mのリバイスを求めることとなる一方、後者は、E B P M自体の抜本的な再構築を求めることとなる。

6 監視の場と進め方

国会のE B P Mへの監視は、法案審査や国政調査（一般質疑）の過程で、各議員が常任委員会又は特別委員会で、それぞれ個別に行うことで十分かもしれない。しかしながら、筆者は、もう一步進んで、より深化した議論を行うため、E B P Mの監視に特化したステージを設け、継続的に議論していくことが望ましいと考える。衆議院では決算行政監視委員会を活用することが考えられる。

同委員会は、平成9年の第141回国会に、国会の行政監視機能の充実強化を目的とする国会法等の改正（第142回国会から施行）によって、衆議院における行政監視の中核的な役割を担う委員会として従来の決算委員会が改組されたものである。

行政監視活動については、従来、各委員会

において、それぞれの所管事項に関して行われているが、決算行政監視委員会の設置は、衆議院による行政監視機能の充実強化をより明確にしたものである。全ての府省を対象にし、広範な権限⁵⁴を有する決算行政監視委員会は、E B P Mの調査を行うのに適切な委員会と考える。

そうした場合、どのような方式で行うのがよいであろうか。例えば、英国の決算委員会をモデルにすることが考えられる。英国では、二大政党制によるイデオロギー対立はあるものの、英国決算委員会は、英国会計検査院の報告に基づき、政府の政策の有効性や効率性について、超党派で激しく追及し、勧告書を提出し、英国財務省から回答を出させる⁵⁵。その影響力はかなり大きなものがある。

しかしながら、筆者は英国方式をそのまま我が国に導入するのはふさわしくないと考える。なぜなら、我が国では、英国と異なり、政党間のイデオロギー対立はそれほど激しくない一方、政府の政策について超党派で激しく追及することは考えにくく、仮に行われても長続きしないと思われるからである⁵⁶。

それよりも、「監視を行う上でのスタンドポイント」で強調したとおり、政府糾弾に徹するのではなく、E B P Mの実効性、因果推論の適正性、民意との乖離等について、落ち着いた環境で議論を行い、E B P Mのブラッ

⁵⁴ 衆議院規則（昭和22年6月28日議決）第92条第15号では、決算行政監視委員会は、決算、予備費、会計検査の結果、総務省の評価、行政に関する国民からの苦情等と、これら事項に係る行政監視及びこれに基づく勧告をその所管事項としている。行政に対する勧告が所管事項として掲記されているのは、決算行政監視委員会のみである。

⁵⁵ 内山融（東京大学大学院総合文化研究所教授）のシンポジウムでの発言「法と経済学会・第17回全国大会 講演報告 E B P Mと法と経済学」『法と経済学研究』（2019.9）10頁、野澤大介、日比規雄「英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情—海外派遣報告—」『立法と調査』（2012.12）45-49頁、The National Audit Office *Evaluating government spending* December 2, 2021, House of Commons Committee of Public Accounts *Use of evaluation and modelling in government* 18 May 2022, *Oral evidence: Use of evaluation and financial modelling*, 9 March 2022

⁵⁶ 衆議院決算行政監視委員会は、第179回国会から第180回国会（平成23年11月から24年10月）にかけて「行政監視に関する小委員会」を設置した実績がある。当時の新藤義孝小委員長によれば、本小委員会は、「予算の無駄、さらには事務作業、組織、そういったものを、行政を全般的に監視する、こういうことでこの委員会を設けさせていただいたわけでございまして、国会としての本来の機能を遺憾なく発揮する、これが我々の目的」と発言している。活発な議論が展開され、小委員会での議論を基に、本委員会で政府に対し改善を促す決議を行う等の活動が行われた。ただし、これは民主党政権で行われた、いわゆる事業仕分けの国会版という位置付けが強く、政府を厳しく追及する英国の決算委員会に近いものであった。民主党政権下では、このような取組が継続されたが、政権交代後はこうした活動は見られなくなっている。

シユアアップを図ることが望ましいと考える。

参議院では、平成30年に取りまとめられた参議院改革協議会報告書に基づき、政策評価等年次報告に関する本会議報告及び質疑を新たな行政監視の年間サイクルの起点として位置付けている。そして、同報告について、令和2年から本会議報告及び質疑が行われ、行政監視委員会では、本会議報告及び質疑等を踏まえて調査項目を選定し、計画的かつ継続的に行政監視を行っている⁵⁷。本会議はもちろんのこと、委員会でも大臣を招致して質疑を行っている。こうした場で質疑者がEBPMを取り上げている例は多くある。

参議院に倣った方式で議論することも考えられるが、衆議院では、例えば決算行政監視委員会に、EBPMのテーマ別に、当該テーマに精通した委員から成る小委員会を設け、そこでは政務三役の出席は求めず（又は政務官のみの出席）、官僚及び官僚と共にEBPMに携わった研究者双方を招致し、これらの者の間で、質疑時間、質疑順序を定めない自由討議方式（全員参加型）で、実務面重視の議論を行うことが考えられる⁵⁸。

集中的又は継続的に特定の案件の調査を行うには小委員会が好適であり、また、実務面重視であれば、必ずしも大臣の出席を求める必要はないのではないかと考える。結果として、高度な政治的決断が必要とされる場合は、本委員会で大臣を招致して議論すればよいのではないかと考える。

また、EBPMは、通常は精緻でロジカル

に形成されているため、その妥当性、信頼性の判断は至難である。監視を効果的に行うには、多種多様な観点からの精査が肝要であり、各議員においては、EBPMの議論に限り、会派を代表した質疑ではなく、党議からの解放を幾分か許容してもらい、個々の議員それぞれの経験、知見、研究等に基づく提言を幅広く開陳していくことが望ましいのではないかと。これには自由討議方式が最適である⁵⁹。

そして、議論の結果、必要があれば、決算行政監視委員会の本委員会で、決議又は勧告を行い、政府に改善を促すことが考えられる。

おわりに

EBPMの監視を国会で行う上で、留意すべきことを一点述べておきたい。政府の負担感への対応である。EBPMについて成熟した討議を行うためには、議員側においても事前の十分な検討が必要である。行政においても、その対応に協力してもらう必要がある。行政の課題として、EBPMに対する相当な負担感があることは先に述べた。現在の状況のままで、国会において集中的なEBPMの監視を継続して行おうとすれば、政府に更なる事務を負わせることとなる。少なくとも政策評価や行政事業レビューとの関係を整理し、効率的な議論を行える土台を構築した上で、国会での議論に臨むことが先決であると考えられる。

幸い、「アジャイルWG」の提言では、今後、EBPM、政策評価制度、行政事業レビュー

⁵⁷ 徳田貴子「政策評価制度をめぐる議論—導入から20年を迎えた制度の現状と課題—」『立法と調査』（2022）196頁

⁵⁸ 前掲注56で紹介した行政監視に関する小委員会では、参考人として学識経験者等を招致し、自由討議方式で議論を行っていた。本稿では、これが継続的な取組にならなかったことに言及したが、実施方式としてはこうした小委員会形態は柔軟な議論を展開できる有益な手段であると考えられる。

⁵⁹ 白井誠『危機の時代と国会—前例主義の呪縛を問う』信山社（2021）では、「危機の時代の政治主導は、強い国会のストレステスト（負荷試験）による、明確な委任と明確な責任の連環によってのみ、その正当性を担保できる」とした上で、一人の質疑者が会派ごとに政府に順次質疑し、他の委員は聴取するだけといった前例を、「党派的分断に特化した審議システム」と強く批判し、政府が提起した政策全体の評価と問題点の明確化を、政府を含め審査に参加する全員で果たすこと（委員間の討論）が不可欠との主張をしている（124-127頁）。これは国会質疑全般に向けた主張であるが、EBPMの監視にはこうした考えがとりわけ適合するのではないかとと思われる。

といった評価関連作業の一体化に向けた検討を進めるとしている。その結果、国会での審議にも資するような成果物が仕上がることを是非とも期待したい。

最後に、本稿執筆に当たり、内山融東京大学大学院総合文化研究科教授、大橋弘東京大学大学院経済学研究科教授、杉谷和哉岩手県立大学総合政策学部講師、小林庸平三菱UFJリサーチ&コンサルティング東京本部経

済社会ユニット経済政策部主任研究員、杉浦好之シニア独立行政法人経済産業研究所E B P Mオフィサー、関沢洋一同研究所上席研究員兼研究コーディネーターに、貴重な助言をいただいた。この場をお借りして厚く御礼を申し上げる。

(本稿は、令和4年11月25日現在の情報を基に執筆した。)

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・足立幸男・杉谷和哉「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19)」が公共政策学に突き付けているもの『公共政策研究 第20号』日本公共政策学会 (2020)
- ・稲田圭祐「エビデンスに基づく政策立案—我が国におけるE B P M—」『和光経済』和光大学社会経済研究所 (2022. 3)
- ・小倉将信『E B P Mとは何か』中央公論事業出版 (2020)
- ・大橋弘編『E B P Mの経済学 エビデンスを重視した政策立案』東京大学出版会 (2020)
- ・小林庸平「政策評価とE B P Mをどう連動させるか?—基本的な考え方と実践例—」『令和3年度政策評価に関する統一研修資料』総務省行政評価局 (2022. 1. 21)
- ・杉谷和哉「日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み…「E B P M三本の矢」を中心に…」『京都大学学術情報リポジトリ』京都大学大学院人間・環境学研究科社会システム研究刊行会 (2021. 3. 17)
- ・曾我謙悟「政治過程としてのE B P M」『行政管理研究176』一般財団法人行政管理研究センター (2021)
- ・田辺智子「エビデンスに基づく政策立案 (E B P M) の推進に向けて—医療の経験からの示唆—」『日本評価研究』日本評価学会 (2020. 7)
- ・中尾走「E B P Mの動向と課題—今後の高等教育研究の蓄積のために—」『広島大学高等教育研究開発センター大学論集』広島大学高等教育研究開発センター (2021. 3)
- ・中室牧子、津川友介『「原因と結果」の経済学』ダイヤモンド社 (2017)
- ・成田悠輔「「エビデンスに基づく政策」に反対する」『経済学セミナーNo.707』日本評論社 (2019)
- ・西出順郎「行政職員集団と政策評価制度の論理に関する一考察」『政策科学』立命館大学政策科学会 (2020. 3)
- ・森川正之「「エビデンスに基づく政策形成」に関するエビデンス」『RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-008』 (2017. 3)
- ・山本清「「証拠に基づく政策立案」の課題と展望」『大学経営政策研究第8号』東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策コース (2018. 3)
- ・Debra S. Echt, M. D. et al. *Mortality and Morbidity in Patients Receiving Encainide, Flecainide, or Placebo - The Cardiac Arrhythmia Suppression Trial*. The NEW ENGLAND JOURNAL of MEDICINE, 1991